



TITLE:

## 1.1 COP21の成果と今後

AUTHOR(S):

福井, 和樹

---

CITATION:

福井, 和樹. 1.1 COP21の成果と今後. 環境保全 2016, 30: 7-10

ISSUE DATE:

2016-03-01

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/209830>

RIGHT:

# 1. 特集：国連気候変動枠組条約第21回締約国会議 (COP21) を記念して ～国・市民団体・自治体から考える成果や課題～

## 1.1 COP21 の成果と今後

環境省地球環境局国際連携課国際地球温暖化対策室 福井 和樹

2015 年 11 月 30 日から 12 月 13 日まで、フランス・パリ郊外で国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議 (COP21) が開催され、世界の気候変動対策に関する新たな法的枠組みである「パリ協定」が採択されました。気候変動枠組条約の下で、すべての国が参加する公平で実効的な枠組みに世界 190 以上の国が合意したことは、歴史的にも極めて重要な意味を持つものです。

本稿では、交渉の背景や経緯、COP21 の成果としてまとめたパリ協定の内容、我が国を含む各国の今後の対応などについて紹介します。

### ■気候変動は今そこにある危機

近年、大型台風、集中豪雨、干ばつや熱波などの異常気象とそれに伴う災害が世界各地で発生し、被害をもたらしています。気候変動によって、こういった極端な気象現象が増え、インフラ等の機能停止のリスクが高まったり、食料安全保障が脅かされたりする可能性が指摘されています。また、生物多様性が損なわれたり、氷床消失等による不可逆的な変化が起こったりすることもあり得ます。

気候変動に関する政府間パネル (IPCC) によれば、世界の気候が温暖化していることは間違いなく、人間活動がその支配的原因である可能性が極めて高いとされています。また、現行を上回る地球温暖化対策をとらなかった場合、今世紀末までに世界の平均気温が最大 4.8℃上昇する可能性があるとして予測されています。地球温暖化は私たちの目の前にある危機であり、早急に地球規模で対策を講じていく必要があります。

### ■気候変動枠組条約と京都議定書

気候変動は国境を越えた地球規模の環境問題であるため、国際社会全体で取り組みを進めていかなければなりません。こうした認識の下、気候変動枠組条約が 1992 年に採択され、94 年に発効しました。現在この条約には世界の 196 の国と 1 地域 (欧州連合) が参加しており、1995 年以降の毎年、年末に条約締約国会議 (COP) が開催されてきています。この条約は、「大気中の温室効果ガス濃度を影響のないレベルで安定化させる」ことを目的とし、その達成のため「共通だが差異のある責任」等の原則や各国の責務などを定めたものです。まさに「枠組」条約であり、温室効果ガスの排出削減等の対策を進めるためには、より具体的な取り決めが必要であることが、条約の発効当初から認識されていました。

このため 1995 年の第 1 回締約国会議 (COP1) 以降 2 年間の交渉を経て、1997 年 12 月に京都で開催された第 3 回締約国会議 (COP3) で京都議定書が採

扱われました。京都議定書では、共通だが差異ある責任原則に基づき、2008年から2012年までの5年間に先進国全体で1990年比少なくとも5%の削減を目指し、各先進国に対して法的拘束力のある数値目標を設定しました。また、排出量取引、クリーン開発メカニズム（CDM）など目標達成のための各国間の協調のメカニズム（いわゆる「京都メカニズム」）を導入するなど、温室効果ガスの排出削減を目指す初めての国際的な法的枠組みとして画期的な合意でした。

しかしながら、当時世界最大の排出国であった米国が2001年に京都議定書を締結しないことを表明したこと、2000年代に入り中国、インドなど京都議定書の下で排出削減義務を負っていない開発途上国（新興国）の排出量が急増したことから、こうした国々を含む世界全体の気候変動対策を強化する必要が出てきました。

### ■世界全体での取組みの必要性

2013年時点の世界のエネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量は、中国が28%、米国が約16%となっており、世界全体の322億トンのうち、米中2か国で世界の排出量の40%以上を占めています。京都議定書は2012年のCOP18で改正され、2013年から2020年までの第二約束期間が設定されましたが、この第二約束期間に目標を掲げる一部の先進国の排出量が世界全体に占める割合はわずか10数%となっています。また、将来に目を向けると、2030年の時点では、先進国の排出量は減少傾向であるのに対して、途上国からの排出量がさらに急増すると予想されています。こうしたことから、京都議定書に代わる、途上国も含めたすべての国が参加する新しい枠組みの構築が求められたのです。

このような状況の中、2011年末に南アフリカ・ダーバンで開催されたCOP17において、「気候変動枠組条約の下で、すべての国に適用される議定書その他の法的な枠組み」を2015年までに採択すること、そのための交渉の場として「ダーバン・プラットフォーム特別作業部会」（ADP）を設置すること等が合意されました。

その後、この合意に基づき2012年に設置されたADPにおいて国際交渉が進められました。2015年には、2月、6月、8月、10月に計4回のADP会合が開催され、最終的にCOP21における「パリ協定」の採択に至りました。

### ■パリ協定の意義

今回合意されたパリ協定は、①すべての国に適用される枠組みであること、②緩和、適応、資金等各要素をバランスよく扱っていること、③長期の取組みを視野に入れた永続的な枠組みであること、④取組みを前進・向上させる仕組みになっていることの4つが特徴として挙げられます。以下、これらパリ協定の特徴・意義のそれぞれについて解説します。

### ■すべての国に適用される枠組み (Applicable to all)

パリ協定の第一の特徴は、「すべての国に適用される枠組み」です。これは、この交渉の出発点となったダーバン合意に規定されており、この協定の特徴としてまず注目すべき点と言えるでしょう。先進国を附属書という形でリストアップして、先進国（附属書I国）とその他の国（非附属書I国）の対応に明確な違いを設けた気候変動枠組条約及び京都議定書と異なり、パリ協定の主要な規定の多くは、「すべての締約国」に適用される形となっています。

資金支援に関する規定や、各国の緩和貢献のタイプに関する一般的責務など、先進国、途上国の書き分けが残った部分もありますが、いずれも「先進国」「途上国」を具体的に定義しておらず、また両者の責務等の内容の隔たりも、条約や京都議定書と比べると相当小さくなりました。「共通だが差異のある責任と能力」等の条約の原則は踏まえつつ、時代の変化に即してより現実的かつ実効的な形の枠組みとした、とすることができます。

## ■緩和、適応、資金等の要素を包括的に取り扱っていること（Comprehensive）

第二の特徴として、パリ協定は、緩和、適応、資金、技術、能力開発、透明性といった要素をバランスよく包括的に取り扱っています。協定の目的も、緩和だけでなく適応、資金に関する目的も含め 3 つの目的を定めています。

先進国の温室効果ガス排出削減を狙いとした京都議定書と比べて、そのスコープの広がりには歴然です。気候変動枠組条約にはこうした 6 つの要素が大なり小なり盛り込まれていますが、パリ協定はそれをより具体的に規定することで、今後の気候変動対策を包括的に進める上での指針となるものです。特に、気候変動の影響が目に見えて現れてきている中、適応に関する各国の取組の強化とそのための支援の重要性の認識、さらにはロス&ダメージに関する規定等が法的合意に位置づけられたことは、重要なメッセージとして受け止める必要があります。

## ■長期の取組みを視野に入れた永続的な枠組みであること（Durable）

第三の特徴は、長期的な視点に立って取組を進めていくことを促すところにあります。今世紀後半の排出と吸収のバランスを目指すとの長期目標の設定、各国に長期の低排出開発戦略の策定を求めたこと、さらには 5 年ごとの各国の目標提出のサイクルといった規定は、いずれも 2025 年や 2030 年までという時限的な枠組みでは無く、長期的な取組を目指す対応を進めることを念頭に置いたものです。

まさに 21 世紀の気候変動対策の枠組みを形作ったものと言えるでしょう。

## ■取組みを前進・向上させていく枠組みであること（Progressive）

第四に、そうした長期的な取組みの中で、各国、そして世界全体の対応を前進させていくための仕掛けが組み込まれたことが、パリ協定を実効性あるものとする上で特に重要なポイントです。

協定の目的に関する世界全体での進捗確認（グロ

ーバル・ストックテイク）と、すべての国による従来の取組よりも前進させた削減目標の提出・更新が、ともに 5 年おきに進められます。その際、グローバル・ストックテイクは各国の目標の提出・更新に先んじて行われ、各国の取組みの向上に対して情報を与えることが規定されています。2023 年にグローバル・ストックテイクが行われ、その結果を受けて各国が目標を見直し 2025 年の COP の 9～12 か月前に提出する、その後も 5 年おきにこの流れが繰り返されることとなります。

また、COP 決定により、2018 年に緩和貢献に関するグローバル・ストックテイクに相当する「促進的対話」を実施し、各国が 2020 年までに現在の約束草案を更新又は提出することも規定されています。

加えて、各国の異なる能力を考慮し、柔軟性が組み込まれ強化された一つの透明性枠組みの下で、各国の取組みの実施状況を国際的に報告し、専門家のレビュー等を受けることとなります。こうした各国の取組みの進展状況もグローバル・ストックテイクを行う際の情報の一つとなっていくことが想定されます。

以上の「世界全体の進捗点検」「各国の目標の見直し（従来の目標からの前進）」「各国の取組みの実施状況の報告・レビュー」が密接に関連した PDCA サイクルを回していくことで目標・対策の向上を図っていく仕組みとなっています。

こうした特徴を持つパリ協定は、歴史上はじめて、途上国も含めたすべての国が参加する枠組みであり、公平かつ実効的な合意と呼ぶにふさわしい内容です。1990 年代にできた気候変動枠組条約を時代の変化に見合った形で変化させ、これからの世界の気候変動対策を強化していく上での礎となる、転換点あるいは新たな出発点といえる枠組みなのです。

## ■我が国及び各国の今後の対応

パリ協定の採択後、世界の多くの国が歓迎の意を表明しました。我が国も 13 日（日）に、「この合意を高く評価」し、我が国としても気候変動問題について「内閣の最重要課題として取り組む」旨の安倍内閣総理大臣の談話を発表しました。さらに、12 月

22日に地球温暖化対策推進本部（地球温暖化対策推進法に基づく閣僚級の会議。総理大臣を本部長、環境大臣及び経済産業大臣を副本部長とし、すべての閣僚が参加）を開催し、パリ協定を踏まえた今後の地球温暖化対策の方針について決定しました。

まず、国内対策の実施については、我が国が国際社会に約束した約束草案を着実に実施していくことが極めて重要です。このため、2016年春までに地球温暖化対策推進法に基づく地球温暖化対策計画を策定します。中央環境審議会・産業構造審議会の合同会合を中心に検討していくこととしており、早速、同日午後に両審議会の合同会合が開催されました。また、同じく2016年春までに、政府として率先的な地球温暖化対策を推進するべく、先導的な対策を盛り込んだ政府実行計画を策定することとしています。さらに、民生部門等国民の生活に伴う温室効果ガスの排出削減を進めるため、政府が旗振り役となって地球温暖化防止国民運動を強化することとし、地方公共団体、産業界、全国地球温暖化防止活動推進センター、NPO等多様な主体が連携し、情報発信、意識改革、行動喚起を進めます。

適応に関する取り組みを強化していくことも重要です。我が国はCOP21直前の11月27日に「気候変動の影響への適応計画」を閣議決定しました。この適応計画と、緩和分野における地球温暖化対策計画を両輪として、我が国の地球温暖化対策を強化・推進していきます。

約束草案は2030年を目指すものですが、パリ協定に定められた長期目標を踏まえて、より長期的な視点に立った低炭素戦略の検討にも着手していきます。

国際的には、パリ協定の署名、締結に向けた準備を着実に進めていくことが重要です。パリ協定は2016年4月22日から1年間、ニューヨークの国連本部で署名のため公開され、4月22日には署名式が執り行われます。その後各国が締結の手続きを進め、発効要件（55か国以上かつ全世界の温室効果ガス排出量の55%以上を占める国の締結）が満たされた30日後にパリ協定が発効することとなります。我が国の締結に当たっては、そのために必要な国内の体制を整備する必要があります。こうした署名及び締結に向けて着実に準備を進めていきます。

さらに、パリ協定の実施のための詳細を定めていく必要があります。緩和、適応、資金、透明性などの要素について、パリ協定の実施に関する手続きや指針等は、パリ協定の締約国会議で決定するとされているものが多く、そのための検討を、新たに設置することが合意された「パリ協定の実施に関する特別作業部会（APA）」や条約補助機関会合などの場で進めていくことが、COP21決定で決まっています。その中には、透明性枠組みに関する手続きや市場メカニズムの活用に関する指針など、パリ協定の実効性を高めるために重要な事項も多く、パリ協定の着実かつ効果的な実施に役立つ詳細ルールを検討し設定していく必要があります。我が国としても、こうした詳細ルール交渉に積極的に参加・貢献していきます。